ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXVI, 13 SECTIO G 1979

Filia UMCS w Rzeszowie
Zakład Historii, Teorii Państwa i Prawa oraz Nauk Politycznych

Andrzej RURAK

Pozycja prawna Prezesa Rady Ministrów po zmianie Konstytucji w r. 1976

Правовое положение Председателя Совета Министров после изменения Конституции в 1976 г.

Die rechtliche Stellung des Vorsitzenden des Ministerrates nach der Verfassungsänderung vom Jahre 1976

Dokonana nowelizacja treści Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z r. 1976 nr 5, poz. 29) [1], nie naruszając generalnej konstrukcji w strukturze aparatu państwowego, zmieniła zasadniczo pozycję prawną Prezesa Rady Ministrów (Premiera). Nastąpiło to w wyniku rozszerzenia konstytucyjnych uprawnień Prezesa Rady Ministrów, który nie tylko jest przewodniczącym Rady Ministrów, jak w poprzednim okresie, ale także kierownikiem Rządu PRL, reprezentującym samoistny, naczelny organ administracji państwowej.

Konstytucja PRL (Dz. U. z r. 1952, nr 33, poz. 232) do czasu jej nowelizacji w r. 1976 funkcję Prezesa Rady Ministrów sprowadzała do przewodniczenia Radzie Ministrów i z tego tytułu przede wszystkim wypływały jego uprawnienia. Wówczas Prezes Rady Ministrów z osobistych uprawnień oprócz funkcji przewodniczącego Rady Ministrów (art. 31) tylko w okresach między sesjami Sejmu konstytucyjnie posiadał prawo składania wniosków do Rady Państwa w sprawie obsady osobowej rządu

[1] Dokonana w r. 1976 nowelizacja Konstytucji PRL nie jest jedyna. Wcześniej wprowadzono już zmiany w jej treści w związku z likwidacją gmin i utworzeniem gromad i osiedli (Dz. U. 1954, nr 43, poz. 190); powołaniem Najwyższej Izby Kontroli (Dz. U. 1957, nr 61, poz. 329); wprowadzeniem stałej liczby posłów w Sejmie PRL (Dz. U. 1960, nr 57, poz. 322); rozszerzeniem liczby członków Rady Państwa (Dz. U. 1961, nr 25, poz. 120); ustaleniem kadencji rad narodowych (Dz. U. 1963, nr 57, poz. 306); ujednoliceniem kadencji rad narodowych (Dz. U. 1973, nr 38, poz. 222); wprowadzeniem zmian w terenowych organach administracji państwowej (Dz. U. 1973, nr 47, poz. 275) i wprowadzeniem nowego podziału administracyjnego państwa (Dz. U. 1975, nr 16, poz. 89).

(art. 29, ustęp 2) oraz na równi z innymi członkami Rady Ministrów — obowiązek udzielania odpowiedzi na interpelacje poselskie (art. 22). Pozostałe uprawnienia Prezesa Rady Ministrów, z których on korzystał do czasu nowelizacji Konstytucji, wypływały z postanowień ustawodawstwa zwykłego i uchwał Rady Ministrów. Z tego tytułu Prezes Rady Ministrów posiadał między innymi prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń [2], wyłączne prawo do obsadzania niektórych stanowisk kierowniczych (z wyjątkiem ministrów i im równorzędnych kierowników resortów) w urzędach naczelnych, centralnych i terenowych (ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz. U. z r. 1949, nr 11, poz. 72; ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz. U. nr 5, poz. 16 z późniejszymi zmianami) oraz uprawnienia do kierowania pracami Rady Ministrów i Prezydium Rządu (uchwały nr 113 Rady Ministrów z 30 czerwca 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu, MP nr 30, poz. 223). Dlatego też w tym układzie Urząd Prezesa Rady Ministrów konstytucyjnie różnił się od urzędów pozostałych członków Rady Ministrów, zarówno ze względu na godność przewodniczącego, jak i osobiste uprawnienia konstytucyjne i pozakonstytucyjne.[3]

[2] Prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń przez Prezesa Rady Ministrów nie było zbyt wyraźnie umotywowane. S. Rozmaryn (*Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 205), prezentując podmioty uprawnione do wydawania rozporządzeń w PRL, stwierdza: „Upoważnienie do wydawania rozporządzenia może być udzielone tylko naczelnym organom administracji państwowej, a mianowicie Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom oraz poszczególnym przewodniczącym komisji względnie komitetów, o ile z mocy art. 31 Konstytucji PRL wchodzą w skład Rządu." Z tego stwierdzenia wynika, że Prezesowi Rady Ministrów służyło konstytucyjne prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń jako członkowi rządu, gdyby nie drugie stwierdzenie Rozmaryna: „W praktyce więc ustawodawstwo rozszerza krąg organów powołanych do wydawania rozporządzeń poza literalne brzmienie art. 32 pkt 8 i art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL, gdyż niejednokrotnie udziela upoważnienia do wydawania rozporządzeń również Prezesowi Rady Ministrów i tym przewodniczącym organów kolegialnych, których ustawy wprowadzają w skład Rządu." To zdanie jest zaprzeczeniem pierwszego stwierdzenia. Ponieważ *expressis verbis* Konstytucja PRL tego nie rozwiązała, przyjmujemy, iż Prezes Rady Ministrów wydawał rozporządzenia z upoważnienia ustawowego, a nie konstytucyjnego. Taka interpretacja jest o tyle uzasadniona, że nowela do Konstytucji z r. 1976 Prezesowi Rady Ministrów przyznała to prawo.

[3] Tak ujmuje ówczesną pozycję prawną Prezesa Rady Ministrów A. Burda: „Prezes Rady Ministrów jest przewodniczącym tego organu kolegialnego (art. 31) — chodzi tu o rząd (A. R.) — i z tego tytułu zwołuje posiedzenia rządu i ustala ich porządek dzienny i przewodniczy. Premier reprezentuje Radę Ministrów na zewnątrz. W okresach między sesjami występuje do Rady Państwa z wnioskami w przedmiocie powoływania i odwoływania członków rządu, zaś według regulaminu sejmowego przedstawia Sejmowi propozycje co do składu rządu (art. 48 ust. 2). Tego rodzaju uprawnienia wzmacniają pozycję Premiera w Radzie Ministrów w stosunku do jej członków; jest to słuszne i nieodzowne, gdyż Prezes Rady Ministrów w *exposé* wstęp-

Na takie ukształtowanie pozycji prawnej Prezesa Rady Ministrów wpłynęło wówczas przede wszystkim to, że Konstytucja PRL, wprowadzając nową strukturę aparatu państwowego, zlikwidowała urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący ogniwo pośrednie między Sejmem PRL a Radą Państwa i Radą Ministrów.[4] Funkcje Prezydenta Rzeczypospolitej na mocy przepisów wprowadzających Konstytucję PRL (ustawa konstytucyjna z 22 lipca 1952 r. Dz. U. nr 33, poz. 233) przekazane zostały do właściwości Rady Państwa i Rady Ministrów. Ukształtował się nowy stosunek Rady Ministrów do Sejmu i Rady Państwa z całkowitym wykluczeniem w tym stosunku ogniwa pośredniego, jakim był urząd Prezydenta Rzeczypospolitej. Zmieniona została także pozycja Rządu PRL, który przekształcony został w naczelny organ wykonawczy i zarządzający naczelnych organów władzy państwowej (Sejmu i Rady Państwa), będący równocześnie naczelnym organem administracji państwowej i stojący na czele tej administracji.

W tym układzie Prezes Rady Ministrów jako przewodniczący rządu stanowił jego część składową bez żadnego wyodrębnienia i z tego tytułu mógł reprezentować rząd wobec naczelnych organów władzy i innych organów państwowych oraz wobec organizacji politycznych, społecznych i gospodarczych, obywateli państwa, a także w stosunkach z innymi rządami państw i kierownictwami organizacji międzynarodowych. W związku z tym funkcja Prezesa Rady Ministrów była czymś więcej niż *primus inter pares*. Konstytucyjnie Prezes Rady Ministrów był przewodniczącym rządu i z tego tytułu kierował jego pracami. Dlatego właśnie od początku obowiązywania Konstytucji PRL Prezes Rady Ministrów traktowany był jako szef rządu, tym bardziej że brak było ogniwa pośredniego między naczelnymi organami władzy państwowej a Radą Ministrów, które uprzednio stanowił Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Powstała luka między Sejmem, Radą Państwa a Radą Ministrów, która musiała zostać wypełniona.[5] Rolę tego pośrednika przyjął nieformalnie Prezes Rady Ministrów jako faktyczny kierownik rządu.

---

nym w Sejmie, po desygnacji na to stanowisko, nakreśla program działania całego rządu i winien posiadać wpływ na ustalenie składu rządu, który pod jego kierownictwem będzie realizował nakreślony program." A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, wyd. II, Warszawa 1965, s. 284.

[4] Zobacz na ten temat J. Stembrowicz: *Prezes Rady Ministrów PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1971, nr 3.

[5] Według W. Sokolewicza: „Konstytucyjne potwierdzenie uzyskały funkcje kierowniczo-rządowe jednoosobowo wykonywane przez Prezesa Rady Ministrów. W dotychczasowym brzmieniu konstytucja wymieniła je tylko w związku z przewodniczeniem organowi kolegialnemu, jakim jest Rada Ministrów. Stworzyło to lukę, wypełnioną utrwaloną w życiu państwowym praktyką." W. Sokolewicz: *Konstytucja PRL po zmianach w 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 118.

Spowodowało to ukształtowanie się w praktyce pozakonstytucyjnego naczelnego organu administracji państwowej — Prezesa Rady Ministrów, stojącego ponad Radą Ministrów. To właśnie podkreśla J. Stembrowicz, charakteryzując ówczesną pozycję prawną Prezesa Rady Ministrów.[6] Do tego przyczyniła się też przyjęta w pierwszych latach obowiązywania Konstytucji interpretacja jej postanowień w zakresie roli Prezesa Rady Ministrów, będącej najwyższą w działalności państwa.

Przykładem takiej interpretacji było wystąpienie w Sejmie posła F. Mazura, który, składając Izbie wniosek o powołanie na Prezesa Rady Ministrów Bolesława Bieruta, mówił: „Główny ciężar sprawowania rządów w państwie, zgodnie z naszą Konstytucją, spoczywa na Rządzie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a najtrudniejsze obowiązki, największą odpowiedzialność za losy narodu dźwiga kierownik Rządu — Prezes Rady Ministrów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej." [7] B. Bierut na stanowisku Prezesa Rady Ministrów, będący równocześnie przewodniczącym Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej — partii stanowiącej siłę polityczną narodu polskiego w kierowaniu budownictwem socjalistycznym — przyczynił się do umocnienia pozycji Premiera jako kierownika rządu. Także późniejsza praktyka, ustalona po r. 1954, powoływania na Prezesa Rady Ministrów członka Biura Politycznego KC PZPR utrwalała tę pozycję. [8]

Brak ścisłego określenia w Konstytucji roli Prezesa Rady Ministrów w działalności rządu powodował dużą niejasność w doktrynie polityczno-prawniczej co do tej sprawy, np. czy Prezes Rady Ministrów stanowi pozakonstytucyjny samodzielny organ administracji państwowej, czy też nie? Kontrowersyjne stanowiska zajmowali niektórzy teoretycy, zarówno z zakresu prawa państwowego, jak i administracyjnego. Na przykład J. Starościak twierdził wprost: „W naszej sytuacji organami naczelnymi są Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, przewodniczący resortowo określonych komitetów i komisji i inne organy wyraźnie ustawowo wykazane." [9] Z tą koncepcją nie godził się W. Sokolewicz i twierdził, iż należy odrzucić konstrukcję zmierzającą do nadania Prezesowi Rady Ministrów

[6] J. Stembrowicz: *Rada Ministrów w PRL, naczelny — wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej*, „Państwo i Prawo" 1970, nr 8—9, s. 203.

[7] Przytoczyłem tę wypowiedź za A. Burdą. Por. A. Burda: *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1967, s. 84.

[8] Pod rządami Konstytucji PRL funkcję Prezesa Rady Ministrów pełnili: od 20 listopada 1952 do 18 marca 1954 r. Bolesław Bierut, od 18 marca 1954 do 23 grudnia 1970 r. Józef Cyrankiewicz — członek Biura Politycznego KC PZPR, od 23 grudnia 1970 r. do 18 lutego 1980 r. Piotr Jaroszewicz, także członek BP KC PZPR, a od 18 lutego 1980 r. pełni ją Edward Babiuch.

[9] *Prawo administracyjne*, Pod redakcją J. Starościaka, Warszawa 1965, s. 55.

samodzielnego statusu prawnego w całokształcie przyznanych mu kompetencji. [10] Również A. Burda [11] nie wyodrębniał Prezesa Rady Ministrów jako samodzielnego organu państwowego. Omawiając to stanowisko wskazywał tylko na te funkcje, które otrzymał on konstytucyjnie, podkreślając prawo Prezesa do reprezentacji rządu w stosunkach zewnętrznych oraz inne uprawnienia ustalone w praktyce.

Prezesa Rady Ministrów jako samodzielny organ państwowy A. Burda wymienił dopiero po nowelizacji Konstytucji w r. 1976, stwierdzając: „Obecnie uzasadnionym zdaje się stanowisko, iż jest on — chodzi o Prezesa Rady Ministrów (A. R) — jednym z naczelnych organów administracji państwowej." [12] Z tego stwierdzenia A. Burdy wynika, iż nowela Konstytucji PRL dokonana w r. 1976 spór ten *expressis verbis* rozstrzygnęła przez nadanie Prezesowi Rady Ministrów uprawnień samodzielnego naczelnego organu administracji państwowej, stojącego ponad Radą Ministrów. Nastąpiło to w wyniku przyznania mu dodatkowych kompetencji, dzięki którym jest konstytucyjnym kierownikiem Rady Ministrów i Prezydium Rządu, a także zlecono mu sprawowanie nadzoru nad działalnością Najwyższej Izby Kontroli i prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń na podstawie ustaw i w celu ich wykonania.

Obecnie konstytucyjnie ukształtowana instytucja Prezesa Rady Ministrów odpowiada w pełni wymogom organu państwowego, tak pod względem substratu osobowego, jak i kompetencyjnego. „Organem — jak twierdził K. M. Pospieszalski — jest osoba lub grupa osób, traktowana jako jednocześnie wspólnie działające kolegium [...]. Substrat osobowy i kompetencja — oba elementy są nieodzowne dla istnienia organu [...]. Kompetencja nadana substratowi osobowemu stwarza organ." [13] Insty-

---

[10] W. Sokolewicz: *Rząd a prezydia rad narodowych*, Warszawa 1964, s. 276.

[11] A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, wyd. II, Warszawa 1965, ss. 284, 285.

[12] A. Burda, W. Skrzydło, J. Ziembiński: *Polskie prawo państwowe (uzupełnienie do podręcznika wynikające ze zmian wprowadzonych ustawą konstytucyjną z 10 II 1976 r. oraz ordynacją wyborczą do Sejmu PRL i rad narodowych z dnia 17 stycznia 1976 r.)*, Wydawn. UMCS (Wydział Prawa i Administracji), Lublin 1976, s. 44.

[13] K. M. Pospieszalski: *O pojęciu organu państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1972, nr 1, ss. 26—27. M. Jaroszyński twierdzi, że organ państwowy musi posiadać „ścisłe umiejscowienie w organizacji aparatu państwowego (wyodrębnienie organizacyjne); [...] wyposażenie przez przepisy prawne w określone, własne kompetencje; kompetencje te muszą zresztą polegać na prawie decyzji (np. określone kompetencje ma kolegium ministerstwa, chociaż nie decyduje, podobnie komisja rady narodowej; jest to kategoria organów pomocniczych); [...] kompetencje muszą polegać na wykonywaniu zwierzchniej władzy państwowej (przy organach pomocniczych na współdziałaniu w wykonywaniu władzy)." M. Jaroszyński: *Z problematyki teorii organów państwowych*, „Państwo i Prawo" 1956, nr 7, s. 120.

tucja Prezesa Rady Ministrów odpowiadając tym wymogom stanowi przeto konstytucyjnie samodzielny organ państwowy typu jednoosobowego.

Prezes Rady Ministrów jest jednostką konstytucyjnie wydzieloną z Rady Ministrów, a równocześnie stanowiącą jej część składową jako przewodniczący wyposażony we własne kompetencje porządkowe, jak: kierowanie pracą rządu (art. 40 ust. 1), nadzór nad NIK i uzgodnienie z przewodniczącym Rady Państwa kandydatury na prezesa NIK (art. 35 ust. 2; art. 36 ust. 1) oraz prawo wydawania we własnym imieniu aktów prawnych (art. 40 ust. 2). Wprowadzenie zmiany w Konstytucji PRL ukształtowało zatem nową pozycję prawną Prezesa Rady Ministrów. Wyraża się to zarówno w jego konstrukcji jako organu państwowego — co wyżej zostało wykazane — jak i w jego stosunku do Sejmu PRL, Rady Państwa, NIK i Rady Ministrów oraz terenowych organów administracji państwowej.

1

Prezes Rady Ministrów jako naczelny organ administracji państwowej w stosunku do Sejmu i Rady Państwa jest organem bezpośrednio im podległym. Jest on osobiście odpowiedzialny przed Sejmem, a gdy Sejm nie obraduje — przed Radą Państwa za całokształt działalności Rady Ministrów i Prezydium Rządu, których pracą kieruje. Jest to odpowiedzialność indywidualna Prezesa Rady Ministrów przed naczelnymi organami władzy państwowej, a nie tylko solidarna wszystkich członków Rady Ministrów, jak to było przed nowelizacją Konstytucji. Wprawdzie już wtedy, zwłaszcza w latach siedemdziesiątych, Sejm dokonał próby rozliczenia Prezesa Rady Ministrów za pracę rządu, chociaż brak było w tym zakresie wyraźnych postanowień konstytucyjnych.

W r. 1970 po raz pierwszy Sejm odwołał ze stanowiska Prezesa Rady Ministrów J. Cyrankiewicza [14] oraz niektórych członków rządu za niewłaściwą pracę. Ustąpić musiał szef rządu, a nie Rada Ministrów, ponosząca odpowiedzialność za wyniki swojej pracy. W tym przypadku odpowiadał indywidualnie szef rządu, a nie rząd. Praktyka ta w r. 1976 została usankcjonowana nowelą do Konstytucji. Obecnie — zgodnie z postanowieniami Konstytucji — szef rządu odpowiada za całokształt pracy Rady Ministrów i Prezydium Rządu przed Sejmem i Radą Państwa. Z tego też tytułu do niego należy inspiratorska działalność, czyli pobudzanie tych organów do właściwej realizacji konstytucyjnych i ustawowych obowiązków, a także programów PZPR, którym Sejm w swoich uchwałach nadał postać podstawowych kierunków działalności państwa.

[14] Zobacz na ten temat Stembrowicz: *Prezes Rady Ministrów...*, s. 6, przypis 8.

Do Prezesa Rady Ministrów jako kierownika rządu należy też przedkładanie Sejmowi na początku każdej kadencji programu działania rządu wraz z prośbą o jego zatwierdzenie.

Niezależnie od tego Sejm może w każdym czasie żądać od Prezesa Rady Ministrów przedłożenia programu rządowego we wskazanej mu do realizacji sprawie, jak i sprawozdań rządowych z realizacji zadań ogólnych lub zleconych doraźnie przez Sejm rządowi do wykonania. Od tych zaleceń wskazanych przez Sejm Prezes Rady Ministrów uchylić się nie może, chociaż — *de iure* — brak jest w tej sprawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego. Do składania sprawozdań Sejmowi konstytucyjnie zobowiązana jest Rada Ministrów. Wynika to z art. 38 ust. 3 Konstytucji (art. 30 przed nowelizacją), według którego Rada Ministrów odpowiada i zdaje sprawę ze swej działalności przed Sejmem, a gdy Sejm nie obraduje — przed Radą Państwa. Odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów przed Sejmem wynika z tytułu członka rządu. Jego szczególna rola w pracy rządu jako jego kierownika wzmacnia tę odpowiedzialność, ponieważ jemu powierzono kierowanie pracami Rady Ministrów i Prezydium Rządu, za to też jest on odpowiedzialny konstytucyjnie. Dlatego też Prezesowi Rady Ministrów jako kierownikowi podlegają członkowie rządu. Ta odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów przed naczelnymi organami władzy państwowej wzmacnia także jego zależność od Sejmu.

Sejm bowiem ostatecznie decyduje o tym, kto ma pełnić funkcję Premiera. Tylko Sejm, zgodnie z art. 37 Konstytucji, „powołuje i odwołuje rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej — Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków", a między sesjami Sejmu poszczególnych członków Rady Ministrów powołuje i odwołuje Rada Państwa, która swoją uchwałę w tej sprawie musi przedłożyć Sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzenia. Dlatego też Sejm może zawsze uchylającego się od tej odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów odwołać i powołać innego. To właśnie uzależnia i podporządkowuje Prezesa Rady Ministrów Sejmowi. Prezes Rady Ministrów odpowiada nie tylko za wyniki swojej pracy, ale też i za wyniki Rady Ministrów i Prezydium Rządu, których pracami kieruje.

Zależność Prezesa Rady Ministrów od Rady Państwa ukształtowana jest w innej formie niż od Sejmu. Rada Państwa nie może z własnej inicjatywy odwołać Prezesa Rady Ministrów, gdyż władna jest tylko do powoływania i odwoływania członka rządu na wniosek Prezesa Rady Ministrów, chociaż w praktyce Rada Państwa odwołała już ze stanowiska przewodniczącego Rady Ministrów. Miało to miejsce w marcu 1954 r., kiedy to Rada Państwa przyjęła rezygnację B. Bieruta ze stanowiska Prezesa Rady Ministrów i na to stanowisko powołała J. Cyrankiewicza.

Według A. Burdy, ta praktyka zgodna jest z logiczną interpretacją art. 29 ust. 2 Konstytucji (obecnie art. 37 ust. 2), ponieważ Prezes Rady Ministrów jest także członkiem Rady Ministrów, a członka Rady Ministrów Rada Państwa na wniosek Premiera może odwołać lub powołać innego. Burda twierdzi, iż Rada Państwa „władna jest w okresach między sesjami dokonać zmiany na stanowisku Prezesa Rady Ministrów", gdyż to „rozstrzygnęła praktyka w sensie pozytywnym".[15] Tu jednak zaznaczyć trzeba, że Rada Państwa — zgodnie z Konstytucją — nie może bez wniosku Prezesa Rady Ministrów wprowadzać żadnych zmian w składzie osobowym rządu. A zatem Rada Państwa z własnej inicjatywy odwołać Prezesa Rady Ministrów nie może. Może natomiast wystąpić do Sejmu o odwołanie Prezesa Rady Ministrów, gdyż jedynie Sejm ma prawo wprowadzać wszelkie zmiany w składzie osobowym rządu, a nawet zmieniać cały jego skład osobowy.

2

Stosunek Prezesa Rady Ministrów do Najwyższej Izby Kontroli ukształtowany został konstytucyjnie na zasadzie nadrzędności.[16] Działalność NIK zgodnie z art. 35 Konstytucji ma służyć Sejmowi, Radzie Państwa i Radzie Ministrów. Konstytucja powierzyła Prezesowi Rady Ministrów sprawowanie nadzoru nad działalnością tego specjalistycznego organu kontroli państwowej i uzależniła od niego Prezesa NIK, który obecnie jako członek Rady Ministrów znajduje się pod bezpośrednim kierownictwem Prezesa Rady Ministrów jako kierownika rządu, mimo że pozycja prawna Prezesa NIK jest nieco inna niż pozostałych członków rządu.[17]

Wynika ona ze szczególnego trybu powoływania Prezesa NIK, który wprowadziła Konstytucja w art. 36 ust. 1. Zobowiązała ona bowiem Prezesa Rady Ministrów do uzgadniania wysuniętej przez niego kandydatury na Prezesa NIK z przewodniczącym Rady Państwa i dopiero po tym uzgodnieniu może on złożyć w Sejmie wniosek o powołanie Prezesa NIK. Dla Prezesa Rady Ministrów obowiązek ten jest obligatoryjny. Z tego

---

[15] A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, Wyd. V, Warszawa 1976, s. 304.

[16] Odnośnie do sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru nad NIK K. Siarkiewicz zwraca uwagę na pewnego rodzaju niejasność, mianowicie: czy nadzór dotyczy całej Najwyższej Izby Kontroli, czy też tylko jej kierownictwa? Pisze on: „Wydaje się, że nadzór ten dotyczy przede wszystkim Prezesa NIK i jego zastępców, których powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Nie ma podstaw do innego rozumienia tego nadzoru, nie może być on pojmowany zbyt szeroko." K. Siarkiewicz: *Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli*, „Państwo i Prawo" 1976, nr 10, s. 14.

[17] Zob. na ten temat Sokolewicz: *Konstytucja PRL...*, ss. 127—128.

wynika, że na wysunięcie danej kandydatury na Prezesa NIK przewodniczący Rady Państwa musi wyrazić Premierowi zgodę. W innym przypadku Prezes Rady Ministrów nie może zgłosić tej kandydatury w Sejmie. W tym przypadku Prezes Rady Ministrów nie ma pełnej swobody, takiej, jaką dysponuje przy powoływaniu i odwoływaniu pozostałych członków Rady Ministrów.

Dalsze uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w stosunku do NIK wprowadza ustawa z 27 marca 1976 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 12, poz. 66). Ustawa ta przyznaje Prezesowi prawo zlecania i określania zakresu kontroli prowadzonej przez NIK dla Rady Ministrów i Prezydium Rządu, a także wyrażania zgody na kontrolowanie działalności naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz ustalania przez Prezesa Rady Ministrów w drodze rozporządzenia terytorialnego zakresu działania agend NIK (okręgowych urzędów kontroli) i innych uprawnień związanych z działalnością kontrolną. Niezależnie od tego ustawa o NIK nadaje Prezesowi Rady Ministrów wyłączne prawo do powoływania i odwoływania wiceprezesów NIK oraz na wniosek NIK — dyrektorów okręgowych urzędów kontroli. Ustawa ta uczyniła także z Prezesa NIK naczelny organ administracji państwowej.

3

Konstytucja ustaliła także całkowitą zależność Rady Ministrów i Prezydium Rządu od Prezesa Rady Ministrów. Wyraża się to w przyznaniu Premierowi wyłącznego prawa do kierowania pracami tych organów jako ich przewodniczącemu. Takie ukształtowanie pozycji prawnej Prezesa Rady Ministrów w stosunku do Rady Ministrów i Prezydium Rządu zapewniło mu pełne możliwości wywierania swego wpływu na treść pracy tych organów. Prezes Rady Ministrów nie tylko przewodniczy na posiedzeniach tych kolegialnych organów rządowych (Rady Ministrów i Prezydium Rządu), ale oprócz tego kieruje ich pracami poza posiedzeniami. Dlatego do Prezesa Rady Ministrów należy oprócz kierowania tokiem obrad Rady Ministrów i Prezydium Rządu także decydowanie o sprawach, które powinny być przedmiotem tych obrad, on decyduje o terminie posiedzenia, kręgu osób biorących udział w obradach itp. On także przewodniczy danemu posiedzeniu, kieruje tokiem obrad, podsumowuje dyskusje, formułuje wnioski, podpisuje teksty podjętych uchwał, które dopiero z chwilą podpisania otrzymują moc prawną. On też nadzoruje wykonanie tych uchwał przez organy podległe rządowi.

Jako kierownik rządu Prezes Rady Ministrów — chociaż nie wynika to z Konstytucji — na bieżąco koordynuje i nadzoruje pracę ministrów,

przewodniczących komisji i komitetów z prawami ministra oraz kierowników innych urzędów centralnych i terenowych podległych Radzie Ministrów. Jego funkcje koordynacyjne wynikają bądź to z pozycji kierownika rządu, bądź też z tytułu zlecania mu tego zadania przez Radę Ministrów. Funkcja koordynacyjna Prezesa Rady Ministrów ma na celu zapewnienie jednolitego rozstrzygnięcia spraw w kompleksie działania całej administracji państwowej. Prezes Rady Ministrów, jako kierownik rządu, będący bezpośrednim przełożonym wszystkich członków Rady Ministrów i innych kierowników organów podległych Radzie Ministrów, jest także najważniejszym arbitrem w sprawach spornych między naczelnymi organami administracji państwowej, wynikających na tle kompetencyjnym.[18] On też uchyla sprzeczne z prawem lub niezgodne z polityką państwa zarządzenia kierowników tych organów. Inicjuje różnego rodzaju kontrole pracy tych organów, analizuje wyniki kontroli i według swego uznania kieruje je na posiedzenia Rady Ministrów lub Prezydium Rządu, albo też sam rozpatruje.

Prezesowi Rady Ministrów służy wyłączne prawo czuwania nad wydawanymi aktami prawnymi i ich ogłaszaniem w dziennikach promulgacyjnych. Z tego tytułu otrzymuje on do wglądu wszystkie akty prawne podlegające promulgacji, które podejmowane są zarówno przez Sejm, Radę Państwa, jak też przez inne organy państwowe i dopiero on kieruje je do publikacji. Pozwala to Prezesowi Rady Ministrów zarówno na ustalenie jednolitych zasad prawotwórczej działalności i techniki legislacyjnej w państwie, jak i sprawowanie bieżącej kontroli merytorycznej nad prawotwórczą działalnością wszystkich organów państwowych, z wyjątkiem Sejmu i Rady Państwa. Do aktów prawnych wydawanych przez naczelne organy władzy państwowej Prezes Rady Ministrów uwag merytorycznych wnieść nie może.

Wprowadzona konstytucyjnie modyfikacja pozycji Prezesa Rady Ministrów nie wpłynęła na zmianę dotychczasowego statusu członków rządu. Wyjątek stanowią wiceprezesi Rady Ministrów, którzy przez konstytucyjne powołanie w łonie Rady Ministrów nowego organu Prezydium Rządu *ex officio* stali się jego członkami (art. 39 ust. 2). To jednak nie zmieniło ich dotychczasowych uprawnień w pracach rządu. Nowela Konstytucji PRL wprowadziła tylko uprawnienia zasadnicze kierownictwa rządu, zarówno w odniesieniu do Rady Ministrów, jak i Prezydium Rządu. Dlatego też przewodnictwo Prezydium Rządu, chociaż w Konstytucji *expressis verbis* nie zostało ustalone, należy do Prezesa Rady Ministrów, który

---

[18] Uchwała nr 114 Rady Ministrów z 30 czerwca 1969 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej (MP nr 30, poz. 224) zleciła Prezesowi Rady Ministrów rozstrzyganie spraw spornych, wynikłych na tle kompetencyjnym, między ministrami i im równorzędnymi organami.

wraz z wiceprezesami Rady Ministrów tworzy ten organ i jego pracą kieruje. W tym układzie Prezes Rady Ministrów z urzędu pozostaje przewodniczącym Prezydium Rządu, będąc równocześnie przewodniczącym Rady Ministrów.

Prezes Rady Ministrów, jako konstytucyjny kierownik rządu, jest z tego tytułu — jak już wyżej wskazano — osobiście odpowiedzialny przed Sejmem i Radą Państwa za pracę rządu. Dlatego postanowienia konstytucyjne zapewniają Prezesowi Rady Ministrów możliwości sprawowania tego kierownictwa przez uzależnienie od niego członków rządu. Prezes Rady Ministrów może tylko składać wnioski do Sejmu, a w okresach między jego sesjami — do Rady Państwa w sprawie zmian osobowych w składzie Rady Ministrów. Na tej podstawie dopiero Sejm i Rada Państwa wprowadzają zmiany w składzie osobowym rządu. Ma to istotne znaczenie w działalności Prezesa Rady Ministrów, gdyż on, jako kierownik rządu, musi mieć pełne zaufanie do członków rządu, ponieważ od nich zależą wyniki pracy zarówno Rady Ministrów, jak i naczelnych organów administracji państwowej i gospodarczej, oni bowiem kierują pracą tych organów, z wyjątkiem Rady Ministrów.

W utrwalonej praktyce sejmowej przyjęto, że Prezes Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu Sejmu w każdej kadencji po powołaniu go na to stanowisko przedkłada Sejmowi swoje propozycje co do składu osobowego rządu, który ma być przez Sejm powołany. Prezes Rady Ministrów kandydatury na stanowiska rządowe przedkłada wedle swego uznania. W tym zakresie jednak niejasna jest praktyka przyjęta już po nowelizacji Konstytucji, wymagająca od Rady Ministrów upoważnienia Prezesa Rady Ministrów do zgłoszenia nowo wybranemu Sejmowi dymisji rządu. [19]

Prezes Rady Ministrów — zgodnie z Konstytucją — nie musi posiadać zgody Rady Ministrów na złożenie dymisji rządu, nawet wtedy, gdy Rada Ministrów nie zgadzałaby się na to. Tego rodzaju uchwała Rady Ministrów wymagana jest tylko wtedy, kiedy Prezes Rady Ministrów nie chciałby złożyć wniosku o dymisję rządu, a pozostali członkowie Rady Ministrów domagaliby się tego. W innym przypadku zgoda Rady Ministrów na jej ustąpienie jest bez znaczenia. Prezes Rady Ministrów musi zgłosić wniosek o dymisję rządu, jeśli Sejm tego zażąda, bez względu na to, czy Rada Ministrów zgadza się, czy też nie. Sejm z własnej inicjatywy może zawsze odwołać rząd, jeśli tylko nie będzie miał do niego zaufania. Może także odwołać poszczególnych jego członków bez wniosku Prezesa Rady Ministrów.

---

[19] W. Sokolewicz wyjaśnia tę praktykę dawno utrwalonym zwyczajem. Zob. *Konstytucja PRL...*, s. 120, przypis 44.

Jednak w przyjętej i utrwalonej praktyce przy ustalaniu kandydatur na stanowiska rządowe Prezes Rady Ministrów nie ma pełnej swobody. Krępowany jest on w tym zakresie przez partie polityczne (PZPR, ZSL i SD), z którymi swoje kandydatury musi uzgodnić i dopiero po uzyskaniu ich akceptacji może przedłożyć swe propozycje Sejmowi lub Radzie Państwa. Ta praktyka ma tę dodatnią stronę, że wzmacnia odpowiedzialność członka rządu nie tylko przed Sejmem i Prezesem Rady Ministrów, ale także przed tą partią, która daną kandydaturę poparła. Kandydatura na Prezesa Rady Ministrów jest także wysuwana przez partie polityczne i za ich zgodą zgłaszana w Sejmie jako wynik porozumienia się w tej sprawie klubów poselskich.

Oprócz wnioskowania do Sejmu i Rady Państwa w sprawie obsady stanowisk rządowych, Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje podsekretarzy stanu, członków Kolegium Ministra, kierowników administracji centralnej i terenowej drugiego stopnia oraz kierowników w Urzędzie Rady Ministrów.

Do Prezesa Rady Ministrów jako kierownika rządu należy wyłączne prawo reprezentacji Rady Ministrów i Prezydium Rządu. W tej funkcji zastąpiony być nie może. Wiceprezesi i pozostali członkowie rządu mogą reprezentować rząd, Radę Ministrów w imieniu własnym. Nie mogą oni jednak występować w imieniu Prezesa Rady Ministrów bez jego upoważnienia. Szczególne prawo do reprezentacji rządu służy wojewodom i prezydentom miasta — województwa. Są oni upoważnieni do reprezentacji rządu, ale tylko na terenie podległym ich władzy, chociaż nie są członkami Rady Ministrów. Otrzymali to upoważnienie w r. 1973 na mocy art. 63 ustawy o radach narodowych (tekst jednolity Dz.U. 1973, nr 47, poz. 277). Nie mogą jednak występować w imieniu Prezesa Rady Ministrów.

Zastępowanie Prezesa Rady Ministrów służy tylko wiceprezesom Rady Ministrów. Odnosi się to zarówno do ogólnego zastępowania Prezesa Rady Ministrów w czynnościach urzędowych, jak i reprezentacji rządu na zewnątrz. Zastępstwo tego rodzaju jest dopuszczalne, ale tylko na polecenie Prezesa Rady Ministrów. Wiceprezes od takiego polecenia uchylić się nie może, gdyż równałoby się to z rezygnacją z zajmowanego stanowiska. Prezes Rady Ministrów może natomiast w każdej chwili cofnąć wiceprezesowi udzielone pełnomocnictwo.

4

Znowelizowana Konstytucja PRL nie określa stosunku Prezesa Rady Ministrów do terenowych organów administracji państwowej, będących równocześnie podstawowymi organami samorządu społecznego. Stosunek

Prezesa Rady Ministrów do terenowych organów administracji ustala natomiast ustawa z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (tekst jednolity Dz.U. 1975, nr 26, poz. 139, zmieniony — Dz.U. 1977, nr 11 poz. 44). Ustawa ta powierzyła Prezesowi Rady Ministrów sprawowanie nadzoru nad działalnością terenowych organów administracji, zastrzegając równocześnie, że do niego należy kierowanie ich działalnością, wydawanie zarządzeń w sprawie wykonywania zadań przez te organy, rozstrzyganie spraw spornych między nimi (ale tylko na szczeblu wojewódzkim i miasta na prawach województwa), uchylanie zarządzeń tych organów, jeśli są one sprzeczne z prawem lub zasadniczą linią polityki państwa, zawieszanie w czynnościach wojewodów, prezydentów miast i ich zastępców, jeśli swoją działalnością naruszyli prawo lub zasadniczą linię polityki państwa albo w innych uzasadnionych przypadkach.

Niezależnie od tego ustawa zastrzega, że organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego podlegają służbowo Prezesowi Rady Ministrów. Ma on prawo powoływania wojewodów i prezydentów miasta po uprzednim zasięgnięciu opinii o danym kandydacie u właściwej rady narodowej, a także wicewojewodów i wiceprezydentów miasta stołecznego Warszawy, miast Krakowa i Łodzi, ustalania liczby wicewojewodów, wiceprezydentów i zastępców naczelników miast i dzielnic, w miastach liczących 20 tysięcy mieszkańców oraz w miastach i gminach mających wspólną radę narodową — zastępców naczelników.

Ukształtowane w takiej formie i takiej postaci kierownictwo rządu PRL jest nowością w dotychczasowym konstytucjonalizmie socjalistycznym, w polskim również wprowadzone zostało po raz pierwszy. Wprawdzie w niektórych konstytucjach socjalistycznych, a między innymi w Konstytucji Niemieckiej Republiki Demokratycznej [20] i Konstytucji Demokratycznej Republiki Wietnamu [21] wprowadzono podobne rozwiązanie, jednak nie takie same. W tych konstytucjach postanowiono, że pracami rządu kierują przewodniczący Rady Ministrów bez wyraźnego wyłączenia przewodniczącego z Rady Ministrów i nadania mu właściwości samoistnego organu państwowego. Na przykład w Konstytucji NRD z 4 kwietnia 1968 r., w art. 80 pkt 4 i 5 postanowiono, że „Rada Ministrów składa się z przewodniczącego, zastępców przewodniczącego i ministrów. Kieruje nią przewodniczący Rady Ministrów [...] Rada Ministrów wyłania ze swego grona Prezydium Rady Ministrów. Kieruje nim przewodniczący Rady Ministrów. Za działalność Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność wszyscy jej członkowie." Jest to w swej istocie inne ukształtowanie po-

---

[20] Zob. *Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, tłum. A. Burda, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1971.

[21] *Konstytucja Demokratycznej Republiki Wietnamu z 31 grudnia 1958 r.*, tłum. T. Knothe, Warszawa 1975 (Biblioteka Sejmowa).

zycji prawnej przewodniczącego Rady Ministrów, jako jej kierownika, niż to, które wprowadziła Konstytucja PRL. Pozycja prawna Prezesa Rady Ministrów w Konstytucji PRL ujęta została w oddzielny artykuł w którym powierzono mu kierownictwo pracami Rady Ministrów i Prezydium Rządu oraz nadano prawo wydawania na podstawie ustaw i w celu ich wykonania rozporządzeń i zarządzeń. To właśnie czyni z Prezesa Rady Ministrów swoisty organ państwowy w zakresie naczelnej administracji i plasuje go ponad Radą Ministrów i Prezydium Rządu.

O swoistości tego rozwiązania w polskim konstytucjonalizmie świadczy także i to, że w uchwalonych później konstytucjach państw socjalistycznych takiego rozwiązania nie wprowadzono. Na przykład Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 7 października 1977 r. w strukturze Rady Ministrów ZSRR przyjmuje w układzie przewodniczącsego Rady Ministrów i Rady Ministrów identyczne rozwiązanie jak to, które występowało w Konstytucji PRL przed 10 lutego 1976 r.[22] Natomiast ustawa ZSRR o Radzie Ministrów ZSRR z 5 lipca 1978 r.[23] w art. 29 zleca przewodniczącemu Rady Ministrów ZSRR stanie na czele rządu ZSRR i kierowanie jego działalnością, i z tego tytułu wyposaża go w szereg uprawnień.[24]

*

Analizując zmiany, jakie nastąpiły pod rządami Konstytucji PRL dochodzi się do wniosku, że zarówno pozycja prawna Prezesa Rady Ministrów, jak i cała konstrukcja organizacyjna organów administracji państwowej zmierzają wyraźnie do oparcia działalności tych organów na zasadzie jednoosobowego kierownictwa i jednoosobowej odpowiedzialnoś-

---

[22] *Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Warszawa 1977, ss. 110—116.

[23] Według tłum. S. Gebethnera, Wydawn. Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Nauk Politycznych, Warszawa 1978.

[24] Przewodniczący Rady Ministrów ZSRR na zlecenie Rady Najwyższej ZSRR formuje skład osobowy Rady Ministrów ZSRR; zgłasza w Radzie Najwyższej ZSRR odpowiednie wnioski; przedkłada Radzie Najwyższej ZSRR, a w okresie między sesjami Rady Najwyższej ZSRR — jej Prezydium, wnioski w sprawie zwolnienia ze stanowiska i mianowania poszczególnych osób wchodzących w skład Rady Ministrów ZSRR; organizuje prace Rady Ministrów ZSRR i jej Prezydium oraz kieruje ich posiedzeniami; koordynuje działalność pierwszych zastępców i zastępców Przewodniczącego Rady Ministrów ZSRR; zapewnia kolegialność w pracy Rady Ministrów ZSRR; reprezentuje ZSRR w stosunkach międzynarodowych zgodnie z Konstytucją ZSRR i ustawami ZSRR; podejmuje w pilnych wypadkach decyzje w poszczególnych sprawach administracji państwowej.

ci.[25] Temu właśnie wyraz dają wprowadzone w Konstytucji zmiany, które w odniesieniu do rządu — jak słusznie podkreśla W. Sokolewicz — zakładają „kojarzenie kolegialności z jednoosobowym kierownictwem w pracach naczelnego organu administracji, jakie pozwoliłoby najskuteczniej wykonywać wszystkie jego kierowniczo-koordynacyjne funkcje w całym systemie administracji, z tzw. administracją gospodarczą włącznie."[26] W związku z tym Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością rządu jako samodzielny, naczelny organ administracji państwowej i bezpośrednio sam ponosi odpowiedzialność za tę działalność.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются изменения, произошедшие в правовой позиции Председателя Совета Министров в 1976 г. в результате новеллизации Конституции ПНР. Они привели к расширению компетенций Председателя Совета Министров, вследствие которых из руководителя *de facto* он стал руководителем *de iure*.

В новой правовой позиции пост Председателя Совета Министров стал самостоятельным верховным государственным органом, действующим по принципу единоличного руководства и единоличной ответственности.

Однако эти изменения не нарушили генеральной структуры государственного аппарата. Они только узаконили существующее фактическое положение внутри этого аппарата и ввели некоторые необходимые практические изменения, прежде всего в Совете Министров, который по-прежнему остается верховным коллегиальным органом государственной администрации, а во главе которого стоит Председатель. Зато Председатель Совета Министров теперь лично ответственен перед Сеймом за результаты работы правительства.

Новое правовое положение Председателя Совета Министров является выражением изменений, целью которых было соединение коллегиальности с единоличным руководством как в работе правительства, так и в деятельности всего административного аппарата государства, деятельность и структура которого по Конституции основывается на принципе единоличного руководства.

ZUSAMMENFASSUNG

Im Aufsatz werden die Änderungen in der rechtlichen Stellung des Vorsitzenden des Ministerrates, die mit der Novellierung 1976 eingetreten sind, dargestellt und besprochen. Diese erfolgten durch eine verfassungsmässige Erweiterung der Zu-

[25] P. Jaroszewicz przedstawiając na VII Zjeździe PZPR założenia społeczno-gospodarcze rozwoju kraju w latach 1976—1980 szczególnie mocno podkreślił ten kierunek w rozwoju organów administracji. Mówił: „Stąd rodzi się konieczność przyspieszenia postępu organizacyjnego, w którym na czoło wysuwa się umocnienie jednoosobowego kierownictwa, zwiększenie kompetencji i odpowiedzialności kierowników w gospodarce i administracji państwowej." *VII Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 8—12 grudnia, Podstawowe materiały i dokumenty*, Warszawa 1975, s. 186.

[26] Zob. Sokolewicz: *Konstytucja PRL...*, s. 120.

ständigkeit des Vorsitzenden des Ministerrates und bewirkten, dass der Regierungsleiter *de facto* zum Leiter *de iure* wurde. In der neuen rechtlichen Stellung gestaltet sich das Amt des Vorsitzenden des Ministerrates als ein selbständiges Staatsorgan, das aufgrund der Einzelleitung und Einzelverantwortung wirkt.

Diese Änderungen liessen aber die Hauptstruktur des Staatsapparates unberührt. Sie sanktionierten nur den vorhandenen Tatbestand innerhalb dieses Apparates und führten neue, unentbehrliche praktische Lösungen ein, vor allem im Ministerrat, der weiterhin das kollegiale Hauptorgan der Staatsverwaltung geblieben ist, an der Spitze dieses Apparates steht und unter der direkten Leitung des Vorsitzenden arbeitet. Daraufhin ist der Vorsitzende des Ministerrates vor dem Sejm für die Arbeitsergebnisse der Regierung persönlich verantwortlich.

Die neue rechtliche Stellung des Vorsitzenden des Ministerrates ist Ausdruck der Veränderungen, die eine Verbindung der Kollegialität mit der Einzelleitung bei der Arbeit der Regierung sowie in der Tätigkeit des ganzen Apparates der Staatsverwaltung bezwecken, dessen Struktur und Funktion durch die Verfassung auf das Prinzip der Einzelleitung gestützt wurden.